Extrait de :



Décembre 2000



Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville

RENAUD EPSTEIN

Tenter l'exercice de synthèse des évaluations de la politique de la ville revient à se confronter à un double paradoxe. Paradoxe d'une politique dont les moyens sont dérisoires en regard de ses fins, à tel point que la mesure d'éventuels effets paraît bien aléatoire. Paradoxe de son évaluation ensuite, à la fois permanente et apparemment incapable de faire émerger un jugement fondé et partagé sur la politique menée. Un retour sur l'histoire de l'évaluation de la politique de la ville et ce qu'elle nous apprend de intentions de cette politique permet d'expliquer et de dépasser ces paradoxes. Il devient alors possible de tirer un bilan global de la politique de la ville et de ses effets, au risque d'aboutir à la conclusion elle même paradoxale (eu égard à la persistance, voire à l'extension de son objet, l'exclusion sociale territorialisée) d'une politique qui a largement atteint les objectifs qu'elle s'était fixée.



Dans le paysage politico-administratif français, la politique de la ville occupe une place particulière et paradoxale. Chargée de traiter les problèmes les plus aigus de la société française, des violences urbaines à l'échec scolaire, de la discrimination ethnique dans le travail à la ségrégation résidentielle, son caractère prioritaire est réaffirmé par les gouvernements successifs. Pourtant, les ressources qui lui sont dévolues sont extrêmement limitées : après plusieurs années d'augmentations exponentielles (+ 33 % en 1998, + 20 % en 1999, + 5 % en 2000), les crédits spécifiques consacrés par l'Etat à la politique de la ville s'élèvent à 1,75 milliard de Francs, soit à peine un pour mille du budget de l'Etat [1].

Ce décalage permanent entre des ambitions immodérées et des moyens modestes devrait limiter l'intérêt de l'évaluation de la politique de la ville. Par comparaison, l'évaluation des dispositifs de la politique de l'emploi, auxquels l'Etat consacre 350 fois plus de crédits, constitue un enjeu d'une autre importance pour optimiser la dépense publique. Néanmoins la politique de la ville est sans doute possible la politique publique ayant fait l'objet du plus grand nombre d'évaluations. Au niveau national, de multiples comités et missions ont cherché à en mesurer les effets, globalement ou autour d'aspects particuliers (cf. bibliographie).

Cette volonté évaluative a culminé au cours du Xème Plan (1989-1993) avec la réalisation d'une évaluation interministérielle, opération lourde qui respectait les principes édictés par le Conseil Scientifique de l'Evaluation. A ces évaluations nationales il faut en outre ajouter les évaluations régionales, départementales et locales réalisées depuis le début des années quatre-vingt-dix. Pour les seuls contrats de ville du XIème Plan (1994-99), dans lesquels l'évaluation constituait une clause contractuelle, de telles démarches ont été engagées dans la moitié des 22 régions et dans une proportion proche des 214 contrats de ville.

La difficulté d'aboutir à une évaluation de la politique de la ville

En dépit de ce foisonnement, il semble souvent difficile, voire impossible, d'aboutir à une évaluation de la politique de la ville, c'est-à-dire à la formulation d'un jugement collectif sur cette politique qui serait susceptible d'en optimiser la conduite. Tous les secteurs de la vie en société relevant de la politique de la ville, tous les acteurs sociaux, du responsable associatif au Préfet, du travailleur social au magistrat, de l'enseignant au parent d'élève sont potentiellement concernés. Non seulement tous ont un avis à émettre, mais aussi -et c'est là une grande spécificité de cette politique- tous ont un

[1] Plusieurs ministères contribuent, avec leurs ressources ordinaires, à la mise en œuvre de la politique de la ville. En 1999, les crédits consacrés par les différents secteurs ministériels de l'Etat à cette politique se sont élevés à 17,7 milliards de francs, soit 1% du budget de l'Etat.



point de vue légitime à son égard, du fait de sa double dimension transversale et participative. Pour rester dans la sphère des acteurs publics, le jugement porté sur la politique de la ville par le chef de projet ou le sous-préfet à la ville n'apparaît guère plus fondé, sur la scène locale, que celui du gardien HLM ou de l'animateur socioculturel.

Cette légitimité *a priori* de tous les points de vue formulés sur la politique de la ville produit un résultat simple : l'agrégation de ces points de vue, la construction d'un avis collectif, sont quasiment impossibles. N'émerge qu'un jugement mitigé, mélangeant scepticisme et soulagement : « *la politique de la ville n'a pas résolu les problèmes qu'elle prétend traiter… mais qu'en aurait-il été sans elle ?* ».

C'est donc sous le signe d'un double paradoxe que semble devoir s'inscrire le présent essai de synthèse des évaluations de la politique de la ville. Paradoxe d'une politique dont les moyens sont si réduits en regard de ses fins qu'il paraît bien douteux qu'on puisse en mesurer les effets tout d'abord. Paradoxe de son évaluation permanente ensuite, qui ne semble jamais être parvenue à faire émerger un jugement fondé et partagé sur la politique menée. Un retour sur l'histoire de l'évaluation de la politique de la ville et ce qu'elle nous apprend de intentions de cette politique permet d'expliquer et de dépasser ces paradoxes, pour aboutir à un bilan global de la politique de la ville et de ses effets.

La démarche Habitat et Vie Sociale (HVS) initiée en 1977 peut être vue comme l'ancêtre de la politique de la ville, au sens où elle proposait d'opérer un dépassement de la logique d'action sectorielle dans le domaine des politiques urbaines. Cette procédure expérimentale se caractérisait par une triple particularité : la globalité (il s'agissait d'une politique urbaine et sociale), la transversalité (plusieurs ministères étaient impliqués), et la citoyenneté par le recours aux associations.

Habitat et vie sociale : une procédure expérimentale

L'évaluation ne faisant pas encore partie des pratiques administratives françaises, cette procédure a été conclue par une mission de bilan confiée à Hubert Dubedout. Loin des exigences de scientificité de l'évaluation, ce bilan valide les principes fondateurs d'HVS tout en soulignant les limites de la procédure : la participation des habitants n'a pas eu les effets escomptés, l'intervention sur le cadre de vie est restée séparée du reste de la vie sociale et économique des habitants (Dubedout, 1983)… Pour dépasser ces limites, le rapport Dubedout propose un approfondissement de la transversalité, qui passe par la primauté des initiatives locales sur la mise en œuvre de programmes descendants.

L'analyse est similaire à celle développée par les rapports Schwartz sur l'insertion des jeunes et Bonnemaison sur la sécurité et la prévention de la délinquance, liant critique du sectoriel et valorisation du local. Développant des analyses proches à partir d'entrées thématiques différentes, chacun de ces rapports engendrera de nouveaux dispositifs dont la réunion a constitué l'ossature de la politique de la ville : opérations de développement social des quartiers (DSQ), Missions Locales et PAIO, Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance.

En 1984, ce sont 148 quartiers qui sont retenus pour faire l'objet d'un DSQ. Ces quartiers deviennent alors des laboratoires où s'inventent de nouveaux modes de gestion urbaine.



Cette logique d'expérimentation s'accompagne de la réalisation des premières expériences locales d'évaluation, complétées en 1987 par une évaluation nationale réalisée par un groupe du Commissariat Général au Plan légitimant la logique expérimentale qui sous-tend la politique menée, tout en mettant en garde contre les risques de perte de productivité qu'occasionnerait une augmentation du nombre de sites concernés (Commissariat Général au Plan, 1988).

Au cours des premières années d'émergence et de structuration d'une politique de la ville largement empirique, l'évaluation lui a donc donné une visibilité et une intelligibilité qui lui faisaient défaut. Ce faisant, l'évaluation a ouvert la voie à son extension en direction d'un nombre croissant de sites, même lorsqu'elle soulignait les risques d'une telle extension.

De la logique expérimentale à la priorité politique

Légitimée par la pratique et par l'évaluation, la politique de la ville peut devenir un volet des Xèmes Contrats de Plan Etat Région (1988-1993), qui triplent le nombre de quartiers inscrits dans des contrats DSQ. A mi-parcours de la procédure, les émeutes de Vaux-en-Velin (1990) sanctionnent cependant la logique expérimentale et conduisent le Président de la République à faire de la politique de la ville une priorité du septennat. Cette politique, qui relevait jusque là du registre expérimental local -avec des priorités illisibles et des résultats concrets sur le terrain difficiles à mesurer- devient ainsi une politique nationale, impliquant l'Etat dans son ensemble.

L'évaluation qu'initie le Ministre de la Ville en 1991 est donc interministérielle, portée par un Comité d'évaluation présidé par Jean-Michel BELORGEY. Chargé " d'apprécier le contenu, les conditions de mise en œuvre et les effets de cette politique, au regard des objectifs qu'elle poursuit ", ce comité choisit alors de laisser de côté la mesure des résultats pour se concentrer sur deux questions : la politique de la ville a-t-elle contribué à mettre l'action publique à la hauteur de la question de l'exclusion ? A-t-elle permis de préciser les enjeux des différentes politiques sectorielles ?

A ces deux questions, les travaux évaluatifs apportent des réponses positives. Les DSQ avaient montré, par l'expérimentation, qu'il était possible de retrouver des marges d'action là où toutes les issues paraissaient bloquées, pour peu que soient levées les contraintes que la segmentation de l'action et son caractère unilatéral faisaient peser sur les acteurs. La sortie de la logique expérimentale et le repositionnement de la politique de la ville à l'intérieur des politiques de l'Etat -symbolisé par la nomination de M. Delebarre comme ministre d'Etat, chargé de la Ville[2] - conduit à transformer ses registres d'impact.

Tout d'abord, au-delà des actions mises en œuvre localement, la politique de la ville apporte dans chaque administration sectorielle une finalité à un processus de

---

[2] Au delà de cette nomination symbolique, plusieurs dispositions prises en 1991 témoignent de l'importance alors accordée par le gouvernement à la politique de la ville : vote de la loi sur la solidarité financière entre les communes (et son outil, la Dotation de Solidarité Urbaine) et de la Loi d'Orientation sur la Ville ; instauration des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville dans les treize départements les plus urbanisés…



modernisation qui -parce que trop tourné vers le management interne- rencontrait des oppositions corporatistes se prévalant de la défense de l'esprit du service public. Ensuite, la création de postes de sous-préfets chargés de mission à la ville fait apparaître au sein de l'Etat local une nouvelle culture administrative fondée sur l'animation stratégique des services, qui lui permet de se constituer comme un interlocuteur face aux collectivités. Ce faisant, la politique de la ville apporte un « mode d'emploi » à la décentralisation.

D'une politique des villes à la politique de la ville

Enfin, en devenant une politique nationale, la politique de la ville transforme la place de l'Etat dans les procédures locales. A l'origine, tous les projets présentés par les villes étaient financés par l'Etat, faute de critères de sélection ; en ce sens, il s'agissait d'une politique *des* villes, dans une logique de développement. A mesure que l'Etat précise les raisons politiques de son engagement aux côtés des collectivités locales (et donc qu'il explicite ce qu'il en attend en terme de contenu), il s'engage dans une politique *de la* ville. Ce changement produit une inflexion dans le contenu des contrats, la solidarité primant désormais sur le développement.

Ces éléments se combinent pour initier une transformation importante du rôle de l'Etat. Arrachée du local pour devenir une priorité gouvernementale, la politique de la ville a produit une interpellation spécifique en direction de l'ensemble des administrations et politiques sectorielles, sommées d'intégrer la solidarité au rang de leurs préoccupations ordinaires. Au travers de cette interpellation, la politique de la ville introduit dans chacune de ces politiques un concept mobilisateur, précisant les enjeux de l'action : l'insertion par l'économique, le désenclavement, la requalification du service public…

A défaut de mesurer les effets de la politique de la ville sur les quartiers d'habitat social qu'elle ciblait, l'évaluation a donc mis au jour une importante transformation du rôle de l'Etat, directement imputable à la politique menée, comme le résument les rapporteurs du Comité d'évaluation : *« Il n'est pas possible aujourd'hui de mesurer les résultats de la politique de la ville. Car elle s'est construite en même temps que son objet, l'exclusion, devenait la question sociale principale. Elle a joué cependant, lors de cette phase initiale, un double rôle : un rôle d'innovation dans le type de réponse à un problème social qui ne s'exprime plus dans les termes classiques du conflit, mais dans celui, menaçant pour la démocratie, de désaffection généralisée ; un rôle d'évocation de cette question auprès des ministères, des collectivités locales, des associations et des différents acteurs du social et de l'économique. Ainsi elle aura permis de spécifier, pour chaque grand thème d'action nationale, l'objectif à poursuivre au nom de la lutte contre l'exclusion. Elle a, de plus, ouvert la voie à un rôle nouveau de l'Etat : celui d'animateur des énergies et des compétences. L'enjeu de la politique de la ville réside désormais dans cette implication contractuelle liant et confrontant à la fois les orientations de la solidarité nationale aux projets politiques émanant des autorités locales. »* (Donzelot, Estèbe, 1993)



L'évaluation des contrats de ville : une approche spécifique

L'évaluation interministérielle du Xème Plan a permis de clarifier la nature de la politique de la ville, politique incitative cherchant à mettre les politiques publiques à la hauteur de l'enjeu de l'exclusion territorialisée et non à se substituer à celles-ci pour prendre en charge directement les territoires de l'exclusion. Ce faisant, elle a fondé une approche spécifique pour l'évaluation des contrats de ville qui ont pris la suite des DSQ : la politique de la ville se définissant moins par sa " substance " que par les modes opératoires avec lesquels elle s'emploi à remettre à niveau l'action publique (approche territoriale, contractualisation globale, incitation à l'expérimentation), son évaluation doit porter sur le lien entre ces modes opératoires et l'objectif général de lutte contre l'exclusion territorialisée.

La généralisation de l'évaluation des procédures locales peut alors s'opérer, soutenue par la diffusion nationale d'un guide méthodologique par la Délégation Interministérielle à la Ville. La démultiplication des évaluations s'accompagne pourtant d'une fragmentation des dispositifs et des approches évaluatives. Certaines évaluations traitent leur objet, le contrat de ville, comme un pur contenant (le dispositif) sans interroger les finalités de ce dispositif et les réalisations qu'il permet. D'autres évaluations réduisent le contrat de ville à son contenu (les actions qu'il finance), sans interroger les modes d'actions de la politique de la ville.

Enfin, de nombreuses évaluations posent la question de l'impact du contrat de ville sur l'évolution de l'exclusion sociale et spatiale, mais en restent le plus souvent au stade de l'interrogation -en dépit de la multiplicité des méthodes d'enquête employées (panels d'habitants, groupes témoins, sondages, indicateurs…)- du fait de la difficulté d'identifier ce qui, dans les évolutions sociales observées, est imputable en propre au contrat de ville : en matière de lutte contre l'exclusion dans le domaine scolaire, pour se limiter à ce seul exemple, les actions de soutien scolaire financées par un contrat de ville sur un quartier représentent une dépense publique marginale par comparaison aux sommes consacrées par l'Education Nationale au fonctionnement des écoles et collèges sur le même quartier ; dès lors, l'imputation au contrat de ville d'une partie des évolutions mesurées de l'échec scolaire suppose un travail préalable d'identification de la nature de la plus-value qu'il apporte à la politique éducative locale.

Les évaluations réalisées permettent néanmoins d'identifier des effets directement imputables à la politique de la ville et à ses modes opératoires : approche territoriale, contractualisation globale, incitation à l'expérimentation.

L'approche territoriale constitue le premier principe fondateur de la politique de la ville, la distinguant de la majorité des politiques sectorielles qui sont régies par des normes définies au niveau national. C'est donc aux acteurs locaux qu'il revient d'opérer le diagnostic des mécanismes à l'origine des phénomènes d'exclusion qui se manifestent dans la ville, puis de concevoir une stratégie territorialisée de lutte contre l'exclusion.

Au milieu du XIème Plan, le Pacte de Relance pour la Ville a opéré une rupture stratégique majeure en organisant un périmètrage strict des quartiers, correspondant à un diagnostic national (et non territorial) des phénomènes d'exclusion autour de



catégories hiérarchisées de quartiers en difficulté (Zones Franches Urbaines, Zones de Redynamisation Urbaine et Zones Urbaines Sensibles). La nouvelle génération des contrats de ville (2000-2006) a vite refermé la parenthèse du Pacte de Relance pour la Ville -programme à l'efficience (rapport coût / résultats) très discutable- en chargeant les acteurs locaux de définir collectivement la géographie prioritaire de leur intervention.

Le retour de l'action publique sur les quartiers

En impliquant ainsi les acteurs locaux dans la production d'un diagnostic sur les quartiers en difficulté et d'une stratégie pour les réintégrer dans le jeu urbain, la politique de la ville a conduit à un retour de l'action publique sur ces quartiers. Ils étaient souvent délaissés, victimes d'une discrimination négative de la part des pouvoirs publiques locaux ; ils sont désormais largement investis (suivant des modalités et stratégies variables) par les villes et leurs partenaires. Ce retour sur les quartiers a permis d'opérer un rattrapage nécessaire : les services publics, dont l'absence était communément dénoncée, sont désormais concentrés sur ces quartiers au travers de multiples relais de proximité (équipements, agents et associations bénéficiant de quasi-délégations). La proximité ne constitue pas une condition suffisante, ni même nécessaire, pour que soient résolus les difficultés des quartiers ; le retour des pouvoir publics a néanmoins permis de faire régresser les sentiments de mise à l'écart et d'abandon, qui étaient largement ressentis par leurs habitants.

L'approche globale constitue le second mode d'action spécifique de la politique de la ville, que matérialise le contrat de ville signé entre l'Etat, une (ou des) collectivité(s) locale(s) et diverses institutions publiques (Caisses d'Allocations Familiales, Fond d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés, bailleurs sociaux, opérateurs de transport urbain…). En obligeant les acteurs locaux à se réunir pour définir, dans le débat, les actions à mener face à des problèmes qui traversent les différentes thématiques d'action, la politique de la ville peut être vue comme une scène de construction du partenariat, qui a largement contribué au dépassement des cloisonnements sectoriels.

Pour une plus grande cohérence de l'action publique locale

Il est de bon ton de critiquer la lourdeur et la complexité de la politique de la ville, qui invente avec constance de nouvelles procédures et instances partenariales réunissant les mêmes acteurs. A bien des égards justifiées, ces critiques doivent cependant être relativisées en regard de l'objectif poursuivi de transformation de l'action publique. Au delà de l'interconnaissance, la multiplication des scènes de débat oblige en effet les acteurs à considérer les interactions entre leurs multiples interventions qui étaient menées en toute indépendance, alors même qu'elles touchaient les mêmes territoires et les mêmes populations. En ce sens, les contrats de ville ont institué un processus permanent d'ajustement des positions (diagnostics et interventions) des partenaires. La capacité de la politique de la ville à instiller une plus grande cohérence de l'action publique locale dépend donc largement de l'organisation de son dispositif de mise en œuvre, qui peut faciliter ou freiner (voire empêcher) ce processus



d'ajustement des positions.

La dernière spécificité de la politique de la ville est son caractère incitatif. Les contrats de ville s'appuient sur des crédits contractualisés qui, suivant la formule mainte fois répétée au niveau national, ne doivent pas se substituer aux crédits ordinaires des administrations mais venir s'y ajouter. Le surcroît de moyens ainsi apporté ne suffit cependant pas pour compenser les effets des mécanismes sectoriels d'affectation des ressources publiques.

A défaut d'opérer une véritable discrimination positive, les financements de la politique de la ville ont produit un double effet levier. En organisant l'émergence de projets expérimentaux et innovants à l'aide de crédits précaires , la politique de la ville a conduit les partenaires locaux (principalement les communes) à progressivement réorienter des ressources ordinaires vers les quartiers pour pérenniser les actions. En outre, ces crédits ont créé un appel d'air pour les initiatives locales, débouchant sur le renouvellement du tissu associatif des quartiers qui n'avait pas évolué à mesure de la transformation de leur structure socio-démographique. La politique de la ville a donc permis le foisonnement d'actions menées par les associations de quartier qui sont venues compléter l'offre publique ordinaire, sans que le risque de dérive vers une spécialisation territoriale des offres et des publics ne soit toujours maîtrisé.

Vingt années de mise en œuvre d'une politique de la ville définie par un corpus d'intentions essentiellement méthodologiques ont donc conduit à une profonde transformation de l'action publique, par la diffusion de nouvelles logiques d'action et l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans la lutte contre l'exclusion.

Entre gestion spécifique et gestion solidaire

Ce résultat évaluatif global ne doit cependant pas masquer la fragmentation ne des contrats de ville, qui ne renvoie que rarement à des diagnostics territorialisés, mais révèle la diversité des fonctions occupées par ces dispositifs dans la régulation politico-technique locale (Donzelot, Estèbe, 1999).

A défaut d'opérer un réel effet de discrimination positive, l'approche territoriale a conduit à l'intégration des quartiers dans des régimes municipaux stables. Schématiquement, deux modèles peuvent être identifiés, correspondant à deux lectures de l'exclusion territorialisée. Le premier modèle, qui peut être qualifié de gestion spécifique (ou séparée), correspond à une logique d'assistance résiduelle, ciblée sur les démunis. L'analyse qui la fonde est celle d'une distance forte entre les quartiers de la géographie prioritaire et la norme générale de la ville. Elle donne lieu à la création d'équipes spécialisées dans le " développement social urbain " dédiées à ces territoires. Ces équipes acquièrent un monopole territorial de fait : les autres services, municipaux ou d'Etat, tendent à se désintéresser de ces quartiers, dès lors qu'ils sont gérés par une équipe spécialisée. Celle-ci appuie sa gestion spécifique sur les associations de quartiers qui se trouvent progressivement incorporées dans un processus de délégation de service, souvent appelées à jouer un rôle de tampon, ou d'interface entre les institutions légitimes et les habitants de ces quartiers.

Alternativement, des contrats de ville traduisent l'impératif de lutte contre l'exclusion dans une gestion solidaire (ou intégrée), qui correspond plus directement au modèle de



l'assurance en tentant d'esquisser de nouvelles logiques d'interdépendances entre territoires et groupes sociaux. Cette déclinaison se fonde sur une analyse selon laquelle les quartiers constituent plutôt des symptômes de processus et de mécanismes plus généraux qui expliquent les ruptures d'interdépendances à l'échelle de la ville. Le contrat de ville sert alors à expérimenter des formules de gestion urbaine permettant d'infléchir les processus à l'œuvre, avant leur généralisation à l'échelle de la ville. Dans cette logique, l'action porte plus directement sur le fonctionnement des services publics, qu'il s'agisse de la territorialisation des services municipaux ou de la transformation des grands appareils publics d'administration de la solidarité et de l'intégration (police, école, logement, santé…).

Une politique qui s'épuise

Il est frappant de constater que ces acceptions contradictoires de l'enjeu ne sont pas toujours justifiées par des différences fondamentales dans la structure sociale et urbaine des villes qui les appliquent. Les évaluations locales du XIème Plan soulèvent donc de nombreuses questions quant à la pertinence des stratégies locales. Au delà, elles révèlent l'épuisement de la politique de la ville comme levier de transformation des politiques publiques (Béhar, 1999). La diffusion des approches de la politique de la ville au sein des politiques sectorielles, dont témoigne la multiplication des dispositifs transversaux et partenariaux portés par les administrations sectorielles (Contrats Locaux de Sécurité, Contrats Educatifs Locaux, Contrats d'Aménagements du Temps de l'Enfant…), conduit directement à sa déstabilisation.

Concurrencée par ces dispositifs, incertaine quant à sa place dans l'action publique, la politique de la ville ne sait pas toujours résister à la tentation d'une resectorisation. La fonction d'animation jouée par la Délégation Interministérielle à la Ville et de multiples centres de ressources en direction des professionnels de la politique de la ville (sous-préfets ville, délégués de l'Etat, chefs de projets, agents de développement…) renforce cette dérive en conduisant à la démultiplication a-territoriale de dispositifs et d'outils labellisés " politique de la ville ", qui correspondent moins à une recherche de transformation des politiques publiques qu'à une volonté de justification de son existence par l'affichage d'effets directs sur les quartiers.

La forte augmentation des crédits spécifiques dévolus à la nouvelle génération de contrats de ville renforce cette évolution, mais ne garantit en rien une plus grande efficacité locale. Après avoir été bousculés par la politique de la ville, les systèmes politico-techniques locaux ont en effet su la digérer en lui concédant des fonctions spécifiques et hétérogènes, allant de l'animation en direction de la jeunesse populaire au soutien du tissu associatif, en passant par le dialogue politique entre communes d'une même agglomération. Tout porte donc à penser que les nouveaux crédits apportés par l'Etat seront instrumentalisés en fonction des orientations municipales et de la fonction dévolue localement au contrat de ville, dont la pertinence demeure très aléatoire.



Un discours de la méthode ?

Ce rapide parcours des vingt années d'évaluation de la politique de la ville ne saurait prétendre restituer exhaustivement les enseignements qui en ont été tirés. Il permet par contre d'esquisser un jugement global sur l'action menée, dépassant les paradoxes apparents de la politique de la ville et de son évaluation.

Loin d'interdire la mesure d'effets qui lui seraient directement imputables, la faiblesse des moyens de la politique de la ville invite à considérer cette dernière comme un discours de la méthode. Dès lors que l'évaluation porte non seulement sur les actions développées par la politique de la ville mais aussi ses modes d'action, il apparaît qu'elle a largement atteint ses objectifs qui s'exprimaient tout autant, sinon plus, en termes de mise à niveau des politiques publiques (transformation) que de mise à niveau des quartiers (réparation). A chaque phase de l'histoire de la politique de la ville, l'évaluation a permis d'identifier des transformations importantes, portant sur le mode de conception des politiques locales (évaluations HVS et des premiers DSQ), sur l'évolution du rôle et de l'action de l'Etat (évaluation de la politique de la ville du Xème Plan), sur les modes de gestion des quartiers (évaluations des contrats de ville du XIème Plan).

En regard de ces résultats, le sentiment général d'une politique dont on ne connaît pas les effets, voire d'une politique qui résisterait à l'évaluation pourrait surprendre. Il est pourtant naturel, les évaluations aboutissant à la conclusion que la politique de la ville a atteint les objectifs qu'elle s'était fixée pouvant paraître par trop paradoxales, eu égard à la persistance voire à la diffusion de l'exclusion territorialisée, c'est-à-dire de l'objet même de cette politique. ■



Bibliographie

- BEHAR, D., *La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ?*, Urbanisme, n°297, 1997.

- BEHAR, D., *En finir avec la politique de la ville ?*, Esprit, n°11, 1999

- BELORGEY, J.M., Evaluer les politiques de la ville, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

- CLATIN, J., Évaluation de la nouvelle politique urbaine, Ministère de l'Urbanisme, du logement et des transports - Plan Urbain, 1985.

- COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, Bilan/Perspectives des contrats de développement social des quartiers, Rapport du groupe de travail présidé par François LEVY, 1988.

- DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, Pacte de relance pour la ville. Etat d'avancement un an après sa présentation par le premier ministre, 1997.

- DONZELOT, J., ESTEBE, P., " Le développement social urbain est il une politique ? Les leçons de l'évaluation ", Regards sur l'actualité, n°196, 1993

- DONZELOT, J., ESTEBE, P., L'État animateur, essai sur la politique de la ville, Paris : Seuil coll. Esprit, 1994

- DONZELOT, J., ESTEBE, P., " Réévaluer la politique de la ville ", in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A., Les nouvelles politiques locales, Paris: Presses de Sciences Po, 1999

- COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, Bilan/Perspectives des contrats de développement social des quartiers, Rapport du groupe de travail présidé par François LEVY, 1988

- EPSTEIN, R., Evaluation de la politique de la ville, synthèse critique des analyses disponibles, Dossier d'études de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, n°3, 1999

- KIRSZBAUM, T., Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XI° Plan, Plan Urbain, 1998